



Contribution de Élodie DUHAMEL

« La création de communs fonciers au Sénégal et en Côte d'Ivoire, Étude de leur apparition et de leur légalisation »

Académie des sciences d'outre-mer

Vendredi 3 avril 2026

INTRODUCTION

Au Sénégal et en Côte d'Ivoire, nous avons fait le constat de l'apparition de nouveaux communs fonciers. D'un point de vue juridique, ces derniers correspondent à un régime foncier reconnaissant à une collectivité usagère dûment identifiée un droit exclusif de gestion sur des ressources territorialisées essentielles à sa subsistance. Ce régime d'appropriation foncière collective, qui exclut par définition tout droit de disposition, revêt une importance écologique majeure, la pérennisation des ressources naturelles sur lesquelles il porte étant la condition même de leur existence.

La mention à leur émergence peut surprendre dans des contextes où existent déjà des formes de propriété commune issues des régimes fonciers coutumiers ouest-africains (KOUASSIGAN, GA., 1966). Néanmoins, à l'appui de quatre études de cas, il nous a été possible d'observer qu'en réaction aux incapacités coutumière et étatique, des communautés d'usagers intéressés, distinguées des communautés coutumières, ont établi des communs spécifiquement dédiés à la gestion de ressources essentielles à leur subsistance. Ceux-ci n'ont, en revanche, pas tous connu le même destin.

Certains demeurent particulièrement dynamiques, comme la pêcherie de Kawawana (de 350 km², gérée par huit villages) en Basse-Casamance et la forêt communautaire du village de Djilor Djidjack (de 47ha, gérée par le village éponyme) située dans le Sine Saloum. Toutes deux, instaurées au tournant des années 2000, sont toujours actives. D'autres, en revanche, ont été éphémères, du fait de l'érosion du droit de gestion exclusif des communautés gestionnaires. Il en va ainsi de la zone de pêche protégée du village de Ngaparou, située le long de la Petite Côte sénégalaise (de 21 km², gérée par ladite collectivité villageoise) et active de 2007 à 2013, ainsi que de la forêt ivoirienne des Marais Tanoé-Éhy (de 10800 ha, gérée par onze villages), ayant fonctionné comme communs de 2006 à environ 2015.

Face à ce constat, la question centrale qui a suscité notre réflexion et structuré notre recherche était celle de la détermination des conditions susceptibles de permettre le développement de communs sur des territoires étatiques où le collectivisme foncier a été en partie détruit et où l'individualisme légal n'a pas été effectivement implanté (DUHAMEL, E., 2025).

Ainsi, si l'apparition contemporaine des communs étudiés doit d'abord être comprise comme une réaction à l'individualisation foncière légale et communautaire (I), elle implique, ensuite, le recours nécessaire à leur difficile légalisation (II).

I. L'apparition contemporaine de communs comme réaction à l'individualisation foncière

L'apparition de communs doit être comprise comme une réaction à l'individualisation foncière d'origine légale (A) et communautaire (B).

A. L'individualisation foncière légale à l'origine de leur apparition

La période coloniale fut à l'origine d'un lent et irrémédiable mouvement vers l'individualisme foncier. En consacrant les prérogatives de la personne physique et de la personne morale propriétaires, le droit colonial a officiellement affirmé la propriété foncière comme droit subjectif, en opposition avec les coutumes foncières ouest-africaines, intrinsèquement collectives. (ROCHEGUDE, A., 2016).

Cette affirmation coloniale fut permise par le recours à diverses techniques juridiques. En premier lieu, les administrateurs coloniaux tentèrent de démontrer que les droits étatiques s'imposaient dans ce qu'ils considéraient être une immensité de terres sans propriétaires et sans droits. Leur démonstration reposait sur l'affirmation de l'absence de droit de propriété foncière sans propriétaires particuliers et sur l'assimilation infondée du régime foncier coutumier au régime féodal. En couplant ces justifications civilisatrices à des considérations économiques héritées de la pensée physiocrate (la propriété privée étant la seule à même de susciter le développement économique), l'État colonial effaça les biens coutumiers par leur appropriation domaniale. Il s'appuya notamment sur les concepts de « vacance » et de « domaine éminent » spécialement usinés dans ce but.

L'État colonial disposait en effet d'un droit domanial préférentiel sur toutes les terres assimilables à des biens vacants et sans maître. La mobilisation de ces notions juridiques était pourtant problématique dans les milieux ruraux africains puisque de nombreux critères rendaient ambiguë leur utilisation (qu'il s'agisse de la faiblesse démographique, de l'absence d'une véritable mise en valeur économique de certains biens fonciers coutumiers ou des caractéristiques agricoles locales, comprenant une prévalence de temps de jachère longs et d'itinérance).

Suite à cet accaparement domanial, les populations colonisées furent « invitées » à accéder à la propriété individuelle via l'immatriculation foncière, mais cette politique échoua en pratique. Dans les faits, le colonisateur refusa largement de délivrer le certificat foncier, préalable indispensable à l'immatriculation, en lui opposant le droit éminent de l'État, tandis que les populations africaines y demeurèrent largement indifférentes.

Partant, malgré ces efforts étatiques, la propriété privée n'a pas pu prendre racine dans ces territoires réfractaires pendant la période coloniale.

Aux Indépendances, les législations domaniales et foncières ont poursuivi le changement de paradigme imposé par l'État colonial sur les territoires sénégalais et ivoirien. De nouveau, il s'agissait de contraindre des univers communautaires au passage à la « modernité » politique, économique et juridique.

Dans cet objectif, les biens fonciers communautaires furent également absorbés par le domaine, de manière à gommer leur existence et à rejeter leurs spécificités. À travers le recours à des domaines nationaux ou de transition (domaine national sénégalais ou domaine foncier rural ivoirien), à la parcellisation et à la mobilisation centrale de la notion de mise en valeur dans l'accession à l'immatriculation ou à l'affectation foncière, l'intention du législateur a été de faire jaillir le sujet sous la volonté duquel les choses foncières devaient dorénavant être soumises. Or, de nouveau, par inadaptation aux réalités locales et du fait d'une absence généralisée de ressources étatiques et décentralisées, la mise en œuvre des cadres légaux fonciers et domaniaux successifs fut un échec. L'État, au Sénégal et en Côte d'Ivoire, ne parvint donc jamais véritablement à imposer son droit.

Néanmoins, la diffusion de ce modèle subjectiviste sur une période si importante a contribué à des bouleversements irréversibles à l'origine de l'affirmation contemporaine d'une individualisation foncière d'origine « communautaire ».

B. L'individualisation foncière communautaire à l'origine de leur apparition

Deux grandes catégories d'immeubles coutumiers peuvent être distinguées : les biens communautaires individualisables, agraires et consacrant une exclusivité ponctuelle au bénéfice d'un groupement défini, et les biens communautaires communs, ressources naturelles ne pouvant être divisées (forêts, pêcheries, chemins pastoraux, etc.) et étant par conséquent fondés sur un partage continu entre les différents membres du groupement propriétaire villageois.

En Côte d'Ivoire et au Sénégal, la « particularisation » des premiers s'est concrétisée dans l'apparition, en dehors de toute reconnaissance étatique, de biens fonciers exclusifs et individualisés, comme en témoignent nos études de cas, tant dans des zones péri-urbaines comme à Ngaparou, que dans des zones rurales isolées comme en Casamance. Cette apparition s'est accompagnée d'un régime « communautaire » favorisant la circulation juridique de ces nouveaux biens fonciers en dehors des cadres coutumier et étatique. Dans le Sine Saloum, le long de la Petite Côte et en Casamance, il est ainsi fréquent de constater que des biens circulent sans contrôle et authentification étatiques, en échappant d'une même façon au contrôle coutumier. La réinterprétation à un niveau communautaire de la notion de mise en valeur (consacrant, dans le droit étatique, une exclusivité dans l'affectation ou l'immatriculation depuis la période coloniale) a ainsi participé à la confirmation de cette individualisation foncière et à une insécurisation foncière grandissante (LAVIGNE DELVILLE, 1998).

Parallèlement, les biens communautaires communs ont peu à peu échappé à tout encadrement juridique. L'accès aux ressources naturelles, à défaut de régulation coutumière ou légale, a été subséquentement corrompu. Ce passage d'un régime foncier collectif à un régime de libreaccès peut être expliqué par deux phénomènes principaux.

D'une part, l'imposition étatique continue d'un modèle juridique subjectiviste contribua à affaiblir les liens juridiques découlant de l'appartenance villageoise, sans pourtant permettre l'assujettissement des populations au cadre légal. À Ngaparou, l'ancienne pêcherie coutumière a par exemple particulièrement été touchée par la dérégulation juridique dès les années 1970. Faute d'institutions capables de sanctionner, les règles locales (jours chômés, méthodes de pêche, interdiction de pêche nocturne) sont devenues progressivement ineffectives. D'autre part, les fondements juridico-religieux garants de l'intégrité de ces biens communautaires communs se sont évanouis sous l'effet de la désacralisation du rapport à la terre et aux ressources naturelles. À titre d'illustration, en Basse-Casamance Diola, la menace des sanctions mystiques du fétiche ne suffisait plus, à la fin du XX^e siècle, à faire respecter les règles propres aux pêcheries villageoises, comme les mises en défens ou l'encadrement des techniques de pêche et d'ostréiculture.

Cette individualisation foncière communautaire, en partie induite par l'impact du subjectivisme légal, est centrale dans la compréhension de l'apparition des communs étudiés. En effet, au sein des territoires étudiés, des usagers intéressés se sont formés en tant que groupements afin de garantir la reproduction de ressources naturelles indispensables à leur subsistance, face à l'incapacité des régimes fonciers coutumiers et domaniaux à en assurer durablement la pérennité.

Dans cet objectif, des assemblées propres à ces nouvelles collectivités, échappant au contrôle des autorités coutumières, ont édicté un dispositif normatif spécifique (prévoyant des mises en défens temporelles ou territoriales, la précision des techniques utilisées, des autorisations préalables, etc.). Puis, des institutions ad hoc, également indépendantes des autorités coutumières, furent instituées pour assurer la surveillance et la sanction de ces nouveaux dispositifs.

Néanmoins, si au départ, l'émergence de ce régime foncier alégal fut permise par les autorités étatiques, la destinée des communs ne pouvait être assurée par leur simple tolérance précaire. Les communautés gestionnaires ressentirent donc la nécessité de les intégrer à un cadre légal qui ne les prévoyait pourtant pas.

II. La difficile intégration des communs au cadre étatique

Se sont alors imposés des ajustements, souvent imparfaits, reposant à la fois sur une adaptation du cadre légal (A) et du cadre des communs (B) dans l'objectif de leur légalisation.

A. Adaptation et résistance du cadre étatique à l'apparition de communs fonciers

Plusieurs opérations légales (autorisation unilatérale d'occupation domaniale, contrat de cogestion du domaine public maritime, interprétation singulière de la procédure d'affectation du domaine national ou titrisation foncière) ont d'abord permis de sortir le territoire des communs de l'emprise du droit foncier ordinaire, en consacrant dessus des droits particuliers au bénéfice des communautés gestionnaires.

Après leur délimitation et leur soustraction aux régimes fonciers ordinaires, les communs étudiés furent ensuite destinés à une finalité singulière, alliant conservation et usage collectif des ressources par les communautés d'usagers. La recherche d'une catégorie juridique adaptée à cet objectif a donc constitué une seconde étape de leur légalisation. À l'exception de la forêt de Djilor Djidjiack, tous les cas se sont appuyés sur la notion d'aire protégée en mobilisant, à l'occasion, des catégories relevant du droit international. Parmi ces dernières, la notion d'« aire de patrimoine communautaire » (APAC), issue des Lignes directrices de 2007 de l'UICN, est apparue la plus adaptée, en ce qu'elle permet de préserver une gestion autonome par les communautés concernées.

De même, afin d'inscrire dans le droit positif le droit créé au sein des communs, de nouveaux fragiles arrangements juridiques furent effectués. Les autorités mobilisées usèrent de deux principaux modes de reconnaissance : la reconnaissance administrative expresse (par le recours à des contrats administratifs, des délibérations locales ou des arrêtés de police) ou la reconnaissance administrative tacite (par la participation d'agents déconcentrés au contrôle de la bonne application du droit ainsi créé).

Dans ce processus, un point notable concerne l'influence du cadre administratif sur le devenir de la légalisation des communs. Nos observations étayaient l'hypothèse selon laquelle l'implication des acteurs décentralisés favoriserait le développement de communs, tandis que le cadre purement déconcentré, où les communautés sont contraintes à un rapport direct avec les représentants de l'État central, apparaîtrait, lui, en constituer un frein. (LE ROY, E., 1997). En effet, le droit de la déconcentration semble contribuer à la diffusion d'une culture jacobine implicite expliquant la défiance des représentants de l'État central vis-à-vis des communs, comme en témoigne par exemple l'entrave continue et pernicieuse des agents des Eaux et Forêts locaux et des services domaniaux au sein de la Forêt des Marais Tanoé-Éhy.

B. Conciliation et résistance du régime des communs au cadre étatique

Face à cette adaptation et résistance du cadre étatique à l'apparition des communs, s'est établie une tentative d'accommodation réciproque de leur dispositif au cadre étatique. Les communautés gestionnaires, dans le déploiement des procédures et normes des communs, ont tenté de les insérer dans des catégories légales existantes ou d'intégrer les contraintes du droit positif. Ces stratégies visaient à la fois à ne pas risquer le grief d'illégalité et à sceller leur existence juridique.

C'est dans cette perspective, par exemple, qu'elles ont mobilisé le cadre associatif. Cependant, la conciliation entre les systèmes institutionnels et exigences formelles de l'association et ceux des communs s'est révélée complexe à mettre en œuvre. Néanmoins, pour l'ensemble des cas étudiés, la rigidité du droit positif semble avoir été effacée au profit d'une approche plus pragmatique. Pour les bailleurs de fond ou l'État, l'efficacité et la satisfaction de l'intérêt général ont primé sur la pureté de l'épuration institutionnelle. En revanche, les procédures de mise en œuvre des communs, relatives à la

surveillance et la sanction, n'ont, elles, pas pu échapper à cette « traduction » hégémonique étatique. Plus critiques, ces procédures doivent être étroitement adaptées aux exigences du droit positif. Grande absente des études menées sur les communs, l'importance de l'adaptation de leur « police » et de leurs mesures répressives aux exigences de la loi se vérifie concrètement.

Tous les communs étudiés prévoient des dispositifs de surveillance qui reposent sur des usagers désignés selon leurs règles internes. Leur mission consiste à préserver l'intégrité des communs en veillant au respect des règles applicables localement. Leur action se traduit par des activités de contrôle, de vérification et de constatation. Toutefois, en droit, ces usagers ne peuvent exercer de prérogatives de puissance publique puisqu'ils ne sont pas habilités à procéder de manière autonome à des verbalisations ou à des arrestations. Le pouvoir de police demeurant un attribut essentiel de la souveraineté étatique, leur action doit nécessairement s'articuler avec celle des agents assermentés. Un lien est ainsi établi entre leur degré de conciliation aux contraintes légales et leur pérennisation dans le cadre étatique, que ce soit du point de vue de leurs procédures de surveillance ou de leurs procédures de sanction.

À cette fin, différents modes de coordination ont été institués. Dans certains cas, des agents assermentés participent directement aux opérations de surveillance, aux côtés des usagers surveillants, lors de patrouilles organisées par les communautés. C'est le cas au sein de la Forêt des Marais Tanoé-Éhy ou de l'APAC de Kawawana. Dans d'autres configurations, la collaboration est indirecte, comme au sein de la Forêt communautaire de Djilor Djidjiack : les usagers interviennent en amont, en procédant à des actions de sensibilisation ou à des constatations à vue (en prenant par exemple des photographies de l'infraction), avant de solliciter l'intervention des autorités compétentes.

Lorsque cette coordination fait défaut et que la surveillance demeure principalement autarcique, les dispositifs communautaires s'exposent à des réactions étatiques susceptibles de compromettre leur maintien, comme l'illustre le cas de Ngaparou.

BIBLIOGRAPHIE

DUHAMEL, E., De l'individualisation foncière au développement de communs. Étude à partir de cas situés au Sénégal et en Côte d'Ivoire, Thèse pour le doctorat en droit, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2025, 525 p.

KOUASSIGAN, G-A., L'Homme et la terre, Droits fonciers coutumiers et droit de propriété en Afrique occidentale, Paris, ORSTOM/Berge-Levrault, 1966, 283 p.

LAVIGNE DELVILLE, P. (dir.), Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité, Karthala, Coopération française Paris, 1998, 744 p.

LE ROY, E., « Gouvernance et décentralisation ou le dilemme de la légitimité dans la réforme de l'État africain de la fin du XXème siècle », in GEMDEV, Les avatars de l'État en Afrique, Karthala, Paris, 1997, pp. 153-160

ROCHEGUDE, A., « La « propriété » dans la gestion foncière coloniale, un grand malentendu conceptuel », in DE MARI, E., et TAURISSON-MOURET, D., L'empire de la propriété, L'impact environnemental de la norme en milieu contraint III, Exemples de droit colonial et analogies contemporaines, Éditions Victoires, Paris, 2016, pp. 33-52